



Varšavský summit NATO: Kontrola po dvouleté cestě z Walesu

Jakub Kufčák





Setkání vrcholných zástupců spojeneckých zemí NATO v polském hlavním městě na začátku července bylo prakticky unisono popisováno ve světle své historické symboliky.¹ Varšava se stala zároveň symbolem pro skutečnost, že **tzv. noví členové Aliance poprvé zásadně ovlivnili strategické směřování NATO**. Posvěcení rozmístění čtyř aliančních praporů v Polsku a pobaltských státech se právem stalo nejdiskutovanějším výsledkem varšavského setkání NATO. Symbolicky tak skončila hladovka, kterou si Aliance v 90. letech naordinovala, aby demonstrovala svou vstřícnost vůči Moskvě.

Výsledky summitu také potvrdily, že současná bezpečnostní situace vyžaduje, aby **NATO zůstalo připraveno prakticky „na každé počasí“ a všemi směry.**² Tomu odpovídá i širší výsledků summitu vtělená do společné deklarace, která se stala historicky nejdelší.

Členské státy se mj. shodly na schválení užití aliančních průzkumných letounů AWACS v rámci Američany vedené vojenské operace proti Daeš. Dále došlo ke shodě na transformaci středomořské protiteroristické námořní mise Active Endeavor do komplexnější operace Mořský strážce či na zesílení spolupráce NATO a EU mj. v oblasti kyberbezpečnosti a hybridních hrozeb. Pokračovat bude alianční podpora Jordánsku, rozšířena bude podpora Iráku a pomoc byla nabídnuta Libyi. NATO také potvrdilo zřízení nového náměstka pro zpravodajství, který by měl integrovat informace z civilní i vojenské větve Aliance.

Většina výsledků summitu však byla předjednána a **varšavský summit tak byl především kontrolní zastávkou na cestě, na kterou se NATO vydalo od summitu ve Walesu v roce 2014**. Důležitějším se proto jeví summit naplánovaný již na příští rok do Bruselu. Ten uvítá nově zvoleného amerického prezidenta, nebo prezidentku. Ať už v Bílém domě zasedne Hillary Clintonová, nebo Donald Trump, zásadní otázkou bude, zda bude pokračovat nárůst obranných rozpočtů evropských členů NATO. Poprvé od roku 2009 se totiž podařilo obrátit trend poklesu v evropských obranných rozpočtů. Varšavský summit NATO tak potvrdil, že pro Alianci je vždy nejdůležitější ten příští summit. Až ten vždy ukáže, co se z deklarace v mezidobí stalo realitou.

Přítomnost NATO na východě: Konec hladovky a čtyři sousta

Proces rozšiřování Aliance na východ započatý ve druhé polovině 90. let byl provázen budováním vzájemné důvěry mezi NATO a Ruskem. Proto podepsání zakládajícího aktu (o vzájemných vztazích, spolupráci a bezpečnosti) mezi Aliancí a Ruskem (NRFA) předcházelo udělení zelené pro pozvání České republiky, Maďarska a Polska na madridském summitu NATO v roce 1997. Aliance se v tomto aktu přihlásila k závazku nepřesunovat na území nových členů významné bojové síly. V kombinaci s tzv. slibem tří ne,³ se jednalo o zásadní ústupky pro to, aby byl získán souhlas Moskvy s rozšiřováním. Zjednodušeně řečeno se státy tzv. východního křídla NATO staly členy, ale Aliance se v podstatě nevěnovala myšlence, jak by v praxi probíhala alianční obrana těchto zemí.

¹ Např. s odkazem na bývalou Varšavskou smlouvu založenou ve stejném městě v roce 1955 a to v prostorech, které byly částečně využity i pro aktuální alianční summit.

² Do budoucna budou národní státy a tedy i NATO, které je především souborem národních schopností, stát také před problémem, jak udržitelně vybalancovat své vojenské kapacity. Zprvce ve stále větším strategickém prostoru (jih, východ, sever). Zadruhé se stále rostoucím počtem úkolů vně i uvnitř národních států (terorismus, migrace, přítomnost na východním křídle). Zatřetí se stále většími náklady. Začtvrté se stále se poččetně zmenšujícími se silami. Julian Lindley-French. NATO: The Enduring Alliance 2016. Prepared for the Foundation for Polish-German Co-operation, Warsaw, 28. 6. 2016, p.7.

³ Slib tří ne (three No's) se týká vyloučení možnosti rozmístění jaderných zbraní na území nových členů.



Až po Rusko-gruzínské válce z roku 2008 vznikla shoda na vytvoření obranných plánů pro Pobaltí. V reakci na ruskou anexi Krymu v roce 2014 a pokračující ruskou nevyhlášenou válku vedenou proti Ukrajině pak Aliance na summitu ve Walesu zahájila celkový adaptační proces, tzv. Akční plán připravenosti (RAP). Ten měl být alianční odpovědí na strach z ruské konvenční převahy s hybridní a nukleární příměsí, na níž by měla fungovat alianční strategie odstrašení.

RAP je složen ze dvou pracovních linií. Linií opatření tzv. adaptačních tvořila reforma a posílení aliančních Sil rychlé reakce (NRF), vytvoření Sil velmi rychlé reakce (VJTF), založení osmi aliančních velících buněk v zemích východní křídla (NATO Force Integration Units - NFIU), posílení role aliančního sborového velitelství severovýchod v polském Štětíně a založení aliančního divizního velitelství jihovýchod v Bukurešti.

Tzv. ujišťující opatření pak sloužila k uklidnění znepokojených spojenců prostřednictvím průběžné přítomnosti aliančních jednotek účastnících se v Pobaltí a Polsku ve zvýšené míře cvičení. Jestliže v roce 2014 proběhlo 162 aliančních cvičení, což samo o sobě bylo o 50 % více než bylo původně plánováno, v roce 2015 vzrostl počet cvičení NATO na již zhruba 270, z nichž zhruba polovina byla určena právě pro účel ujištění spojenců.⁴

Varšavský summit posvětil „po hladovce čtyři sousta“ zářováním přítomnosti na území nových členů NATO formou čtyř aliančních praporů. Aliance se tak přibližuje svému hlavnímu cíli – zaručení stejné úrovně bezpečnosti pro všechny členské státy. **Do komplexní diety však Alianci neschází nezbytně „přejídání“** (tj. numerické počty praporů v Pobaltí) **ale především alespoň základní shoda, že další zhoršování bezpečnostní situace na východním křídle NATO může vést až k jednostrannému přehodnocení závazků zakotvených v zakládajícím aktu mezi Aliancí a Ruskem.**

Přestože čistě vojenský význam tohoto kroku je omezený, rozmístění čtyř aliančních praporů má svou logiku. Navyšuje totiž hodnotu odstrašení před potenciálním útokem. Alianční jednotky by měly zabezpečit spuštění rozsáhlejší spojenecké reakce v případě napadení.

Zdá se tak, že dvouletá alianční debata ohledně nepřetržitosti rotační přítomnosti či její trvalosti byla přerušena. I pomocí rotujících jednotek lze principiálně zabezpečit požadované bojové kapacity. Výhodou je větší momentální flexibilita sil. Nevýhodou v případě delšího trvání, což se vzhledem k současnému osazenstvu v Kremlu dá očekávat, jsou větší průběžné náklady.

Přítomnost NATO na východě: Kladení drátu, vršení zpomalovacího prahu

Jednotky v Pobaltí by však v praxi měly fungovat nejen jako spouštěcí drát, ale i jako „zpomalovací práh“ omezující postup případného agresora. Proto bude zcela zásadní, na jakých detailech pro působení těchto aliančních praporů se shodnou ministři obrany států NATO na podzim. Jak dlouhé budou jednotlivé rotace? Jaké budou mít vybavení? Jaká infrastruktura bude potřeba pro jejich působení? Jak budou nastavena tzv. pravidla nasazení? **Pouze po zodpovězení těchto otázek bude možné zhodnotit, zda tyto alianční prapory splní v kombinaci s místními ozbrojenými silami nejen funkci spouštěcího drátu, ale i „prahu“, což teoreticky vyžaduje poměr sil zhruba 1:6.⁵**

⁴ Rainer L. Glatz, Martin Zapfe. NATO Defence Planning between Wales and Warsaw, SWP Comments 5, January 2016.

⁵ John W. Nicholson. PRISM Volume 6, Number 2, July 18, 2016, <http://cco.ndu.edu/Publications/PRISM/PRISM-Volume-6-no-2/Article/835046/natos-land-forces-strength-and-speed-matter/>.



Teprve při dosažení funkce „prahu“ dává smysl širší alianční strategie založená na posílené alianční přítomnosti na území ohrožených členů. V případě potřeby by byla podpořena prvotními posilami NATO v podobě Sil velmi rychlé reakce a Sil rychlé reakce.

Třetí veličinou doplňující tuto rovnici je strategické prostředí. Pokud Rusko aktivuje své zbrojní systémy zejména na Krymu a v Kaliningradské oblasti, může významně ztížit či zabránit přísunu posil do tří baltských států. Uvědomění si tohoto rozměru je vtěleno do varšavské deklarace v bodě 44, ve kterém NATO tvrdí, že nebude akceptovat omezování svobody pohybu svých sil po zemi, ve vzduchu nebo na moři v kterékoliv části území Aliance.⁶ NATO tak očividně čeká další práce na širší strategii, jak vybalancovat tyto ruské (Anti-access/Area denial - A2/AD) schopnosti.

Přestože tak NATO drží drtivou vojenskou převahu nad jakýmkoliv protivníkem, v případě širšího konfliktu optimistický scénář říká, že hlavní síly států NATO potřebují k aktivaci a bojovému nasazení periodu v rozmezí 60 a 180 dnů.⁷ Faktem také navíc zůstává, že alianční rozhodovací proces bude ze své podstaty vždy pomalejší než např. ten ruský. Proto dává předsunutá přítomnost NATO v konečném důsledku smysl, a proto je nyní potřeba posílit rozhodovací pravomoci vrchního velitele spojeneckých sil v Evropě (SACEUR).⁸

Přítomnost NATO na jihu: Bezpečnostní a institucionální puzzle

Posilování Aliance na východním křídle s opatrností sledují zejména středomořští členové NATO, kteří by rádi zachovali flexibilitu sil a prostředků nutnou pro zachování elementární rovnováhy mezi východním a jižním křídlem Aliance. Na obou čelí NATO hrozbám. Rozdíl nespočívá v jejich závažnosti – ta je pro každého člena Aliance jiná – ale především v povaze těchto hrozeb a korespondujících nástrojích pro jejich řešení. Jižně od území NATO probíhá kombinace krize uspořádání států ve velké části arabského světa, terorismu a možnosti eskalace uprchlické situace. Tedy otázek, které nelze řešit z čistě vojenského pohledu.

Situace je o to komplikovanější, že zejména Francie, Itálie a Španělsko volají po opatrnosti i při rozšiřování úloh NATO ve středomoří, neboť se obávají negativních důsledků a chtějí zachovat podpůrný charakter aktivit Aliance v tomto regionu.⁹ Námořní aktivita NATO v Egejském moři spuštěná v únoru tohoto roku sice pomohla překlenout řecko-turecké hašteření, ale přesně z tohoto důvodu nemusí být mustrem pro jiné námořní aktivity Aliance.

Na varšavském summitu učinilo NATO vzhledem k jižnímu křídlu několik dílčích kroků, které by měly znamenat posílení stability mimo jeho území. Aliance vyšle své průzkumné letouny AWACS do Američany vedené vojenské operace proti Daeš. Rozhodnutí, které je problematické, protože pravděpodobně bude znamenat omezení letových hodin ve východní Evropě,¹⁰ kam byly tyto letouny nasazeny po vypuknutí rusko-ukrajinské krize. Osud mise také může ovlivnit uznání arménské genocidy německým parlamentem, neboť v reakci na to

⁶ „We will not accept to be constrained by any potential adversary as regards the freedom of movement of Allied forces by land, air, or sea to and within any part of Alliance territory.”

⁷ Julian Lindley-French. NATO: The Enduring Alliance 2016. Prepared for the Foundation for Polish-German Co-operation, Warsaw, 28. 6. 2016, p.8.

⁸ Wesley Clark, Jüri Luik, Egon Ramms, Richard Shirreff. Closing NATO's Baltic Gap. International Centre for Defence and Security, Tallinn, 2016, p. 15.

⁹ Steven Erlanger. Shifting Attention to Mediterranean, NATO Fights Internal Dissent. The New York Times, 16. June, 2016, http://www.nytimes.com/2016/06/17/world/europe/shifting-attention-to-mediterranean-nato-fights-internal-dissent.html?_r=0.

¹⁰ NATO might reduce activity in Eastern Europe. The Baltic Times, 27. 8. 2016, http://www.baltictimes.com/nato_might_reduce_activity_in_eastern_europe



Turecko prozatím odmítá povolit vizity německých poslanců na základně Incirlik, odkud dnes operují proti Daeš německé průzkumné letouny.¹¹

Navíc bude dále rozvíjet svou iniciativu na posilování bezpečnostního sektoru v partnerských zemích (Defence and Related Security Capacity Building) iniciovanou na summitu ve Walesu. Pokračovat tak bude podpora např. Jordánska. Bude také rozšířena alianční výcviková podpora Iráku a to přímo v Iráku. Dosud NATO cvičilo Iráčany v jordánských a tureckých centrech. Aliance se tak po šesti letech znovu vrátí do Iráku poté, co v roce 2011 byla kvůli nesouhlasu Bagdádu s právním statutem aliančních vojáků ukončena výcviková a poradní mise NATO trvající od roku 2004.

Aliance také transformovala svou středomořskou protiteroristickou námořní operaci Active Endeavor do komplexnější operace Mořský strážce, která má v principu fungovat v souladu s námořní misí EU Sophia. Tento krok souvisí s odsouhlasením potenciální role NATO v centrálním středomoří, které na summitu také padlo.

NATO by tak v principu, po žádosti EU, mohlo zopakovat mustr z egejského moře i v oblasti mezi Libyí a Itálií a/nebo, po žádosti libyjské vlády, pomoci při výstavbě libyjského námořnictva či pobřežní stráže. Na detaily si však musíme počkat na výsledek jednání mezi NATO a EU. Ve hře je však pravděpodobně i budoucí užití nově budované flotily aliančních dronů sídlících na italské základně Sigonella. Ta má započít svou činnost v roce 2017.¹²

Paradoxní je, že budování flotily dronů delší dobu plánuje i EU a britský premiér David Cameron byl nejviditelnějším hlasem blokujícím další pokrok v této oblasti.¹³ Nad rozvojem navzájem se doplňující a nikoliv duplikující spolupráce NATO a EU tak visí do budoucna hned několik otazníků.

Spolupráce NATO s EU: Nemožné, ale nutné

Na začátek summitu zazářila společná deklarace předsedy Evropské rady, předsedy Evropské komise a generálního tajemníka NATO urgující obě organizace tvořící základ euro-atlantické komunity k větší spolupráci. Na konkrétní výsledky zpracované Evropskou službou pro vnější vztahy (EEAS), Evropskou komisí a mezinárodním štábem NATO ale musíme vyčkat do prosince 2016.

První vlaštkou tak bude nejspíše první společné cvičení obou organizací naplánované již na příští rok. To je součástí spolupráce obou organizací, která se rozvíjí i v rámci členění hybridním či kybernetickým hrozbám.

NATO a EU se prozatím vyhnuly řešení strukturálního problému, který se začíná rýsovat na horizontu. Tím je protichůdnost politických slibů ohledně velikosti obranných výdajů v rámci NATO a fiskální politika členských zemí regulovaná v rámci rozpočtových pravidel EU.¹⁴ Při další ekonomické krizi by se tak pracně budované zvednutí evropských obranných výdajů¹⁵ (tak zásadních pro vnitřní soudržnost NATO a udržení významu Aliance pro USA) mohlo ocitnout v konfliktu s unijními pravidly rozpočtové kázně.

Kromě tohoto v podstatě defenzivního kroku se nabízí i krok ofenzivní. Inkorporování obranných priorit NATO v oblasti infrastruktury do fondů EU. Takto strategická spolupráce obou organizací by nejenže vyslala zásadní signál vůči

¹¹ Christoph Stack. Opinion: Out of Incirlik? DW.com, 25. 8. 2016, <http://www.dw.com/en/opinion-out-of-incirlik/a-19503588>.

¹² Andrew Rettman. Nato to join EU warships in Libya migrant operation. Euobserver.com, 10 July, 2016, <https://euobserver.com/migration/134278>.

¹³ Matteo Ricci. Outcomes of the December Defence Council. Nouvelle-europe.eu, 17 January 2014, <http://www.nouvelle-europe.eu/en/outcomes-december-defence-council>.

¹⁴ Op. cit. Lindley-French, p. 23. Alexander Mattelaer. The NATO Warsaw Summit: How to Strengthen Alliance Cohesion. Institute for National Strategic Studies, June 2016, p. 2.

¹⁵ 16 z 28 členů zvýšilo výdaje, pouze Itálie, Bulharsko a Chorvatsko výdaje snižovalo.



našim protivníkům, že svou bezpečnost bereme vážně, ale navíc by mohla ukončit hlasy zpoza Atlantiku upozorňující na nerovnoměrné sdílení finančního břemene.¹⁶ Stabilizace okolí Evropy bude totiž stát mnohem více nejen finančních zdrojů, ale i politického kapitálu a vůle než Západ v posledních letech demonstroval.

Alianční cestovní mapa do summitu v Bruselu v roce 2017

Agenda jednání ministrů obrany NATO v říjnu 2016:	Agenda jednání ministrů zahraničí NATO v prosinci 2016:
Podrobnosti o podobě čtyř aliančních praporů v Polsku a Pobaltí.	Zpráva o postupu rozvoje spolupráce NATO-EU, na kterou naváže zpráva generálního tajemníka na příštím summitu NATO.
Možnosti posílení vzdušné a námořní přítomnosti NATO v prostoru Černého moře.	Přezkoumání zdrojů, struktur a nástrojů, jejichž soubor tvoří základ pro posílení stability za teritorium NATO.
Přezkoumání námořní aktivity NATO v Egejském moři.	Zhodnocení pokroku v rozvoji pracovní spolupráce mezi mezinárodními sekretariáty NATO a Rady pro spolupráci v Perském zálivu.
Konkrétní podoba alianční výcvikové mise v Iráku.	Pro příští summit podrobněji definovat roli NATO v rámci energetické bezpečnosti. ¹⁷

Zdroj: AMO.cz

¹⁶ Daniel Fiott, Modernising NATO's Defence Infrastructure with EU Funds. Survival, 58:2, p. 88.

¹⁷ Jedná se o úkol pro Severoatlantickou radu (NAC).



Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Tento přední český zahraničně politický think-tank není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskusi.



+420 224 813 460



www.amo.cz



info@amo.cz



Žitná 608/27, 110 00 Praha 1



www.facebook.com/AMO.cz



www.twitter.com/amo_cz



www.linkedin.com/company/amocz



www.youtube.com/AMOCz

Jakub Kufčák

Jakub Kufčák je analytikem Výzkumného centra AMO specializující se na Severoatlantickou alianci a bezpečnostní politiku.



jakub.kufcak@amo.cz



[@JakubKufcak](https://twitter.com/JakubKufcak)

Briefing paper byl připraven v rámci projektu „Reinvigorating Czech Debate on Security: Future of NATO beyond the Warsaw Summit“, který je podpořen Odborem veřejné diplomacie NATO.